VIII. ACTIVOS INTANGIBLES

355. En este capítulo se examinarán los activos del organismo estadístico no relacionados con el personal: sus leyes, políticas y tradiciones; su prestigio y credibilidad ante la opinión pública. Se incluyen también sus normas, registros, marcos y nomenclaturas.

A. EL SELLO DE CALIDAD

356. Un organismo de estadística debe estampar su sello de calidad en lo que hace. Para ello, el sello debe ser reconocido (véase la sección A.3 del capítulo III). La situación es similar a la del fabricante de un producto comercial que desea diferenciarse de los competidores mediante un reconocimiento instantáneo, suponiendo que este pueda asociarse con la elaboración esmerada, el servicio atento y la durabilidad. La diferencia radica en que, con pocas excepciones, los organismos de estadística son productores monopólicos de cifras; el público tiene libre acceso a ellas (o por lo menos, a los agregados de tipo general), y los procesos de elaboración de estadísticas no pueden ser reproducidos por la mayoría de los usuarios.

357. La rúbrica de un organismo de estadística es el reconocimiento de su nombre y la reputación de integridad que se le asocian. Por lo tanto, debe existir una percepción generalizada de que la legislación permite al organismo acceder al terreno privado de las personas, las empresas y las instituciones; que posee la integridad necesaria para no revelar, bajo ningún concepto, la información individual que reúne en el desempeño de sus actividades; que está capacitado para emplear esa información a fin de obtener las mejores estimaciones posibles de las mediciones agregadas; y que tiene el sentido de la responsabilidad suficiente como para asegurar que estas mediciones sean útiles para el gobierno y para el público en general. Estos atributos emanan del orgullo y el respeto por la imagen del organismo y de una capacidad jurídica suficiente para asegurar que sus actividades se mantengan dentro de los límites establecidos en la legislación.

358. En lo que se refiere a su administración, el organismo de estadística deberá procurar que esta postura sea adoptada por todo su personal. Con el fin de mantener su imagen pública, los organismos de mayor tamaño pueden contar con un departamento dedicado al enlace con los medios de comunicación y al análisis de la información publicada.

B. LA FUERZA JURÍDICA

359. Para que un organismo de estadística pueda funcionar es necesario que tenga una imagen favorable, pero eso no es suficiente. Muchas veces, los organismos de estadística exigen a los encuestados que toleren intromisiones en su vida privada y satisfagan sus pedidos de información, no solo una vez, sino periódicamente. Cuando los organismos privados (por ejemplo, de estudios de mercado) necesitan de la cooperación de los encuestados, la obtienen a cambio de algún tipo de remuneración, y en cualquier caso los resultados suelen ser inferiores al nivel que los organismos de estadística consideran aceptable. Para lograr la cooperación de los encuestados, los organismos de gobierno suelen justificar los pedidos de información en la necesidad de un funcionamiento eficaz de la administración pública y la comunidad. Sin embargo, ello presupone la existencia de una base jurídica.

360. La legislación debe definir inequívocamente los motivos por los cuales se necesita cierto tipo de información, las garantías que ofrece el organismo de estadística con respecto a la protección de los registros individuales y las sanciones en que pueden incurrir los encuestados que no proporcionen información veraz y oportuna (hay un análisis más exhaustivo de los tipos de protección que se suele otorgar a los encuestados en el capítulo XII).

361. Como ya se ha señalado, un organismo de estadística debe demostrar que cuenta tanto con una base jurídica sólida como con la imagen adecuada, tanto en lo que se refiere a los encuestados como a los usuarios.

C. POLÍTICAS

362. Un organismo de estadística necesita plantearse una serie de asuntos relativos al uso de sus activos: ¿qué funcionario del organismo de estadística responde a un llamado telefónico de la oficina del Primer Ministro? ¿Quién es el encargado de reunirse con la prensa el día en que se publica el índice de precios al consumidor? ¿Se debería permitir que un docente, en el curso de sus investigaciones en las dependencias del organismo, acceda a los microdatos, siempre y cuando estos sean anónimos?

363. Si bien estos interrogantes surgen con frecuencia, las respuestas no son siempre las mismas, o bien su coherencia es más una cuestión de hábito que el resultado de una política concreta. En algunos casos, los hábitos y tradiciones se han codificado y reunido en un manual. Generalmente, esto se hace con un doble objetivo: proporcionar normas de conducta que mejoren la coherencia; y, en el proceso, examinar la sensatez y la idoneidad de estas conductas.

364. La labor de mantener las políticas, lograr que el personal tome conciencia de su existencia y asegurar su cumplimiento es un trabajo ingrato que suele reportar al responsable (si es que lo hay) cierta frialdad en las relaciones con el resto de la organización. Sin embargo, si no se imponen estas políticas, los organismos retomarán sus viejos hábitos y debilitarán cualquier atisbo de continuidad y coherencia. El corolario evidente que es que esta responsabilidad deberá asignarse a un funcionario de confianza, establezca diálogos periódicos sobre el asunto con los supervisores para mantenerlos al tanto de lo que ocurre al respecto en el organismo, y garantice que las políticas se examinen cuando sea necesario.

Recuadro 12. Beneficios de la revisión de políticas

La existencia de un código de políticas tiene varios efectos beneficiosos. Si se da una elevada rotación de personal, habrá presiones permanentes de instituciones ajenas al organismo de estadística para que se les hagan concesiones especiales, como la exención del pago de ciertos derechos en concepto de servicios prestados o el acceso anticipado a la nueva información estadística que, en circunstancias normales, se consideraría confidencial. Si no existe documentación pertinente que justifique el rechazo de estos pedidos y hay precedentes de incoherencia en las conductas a este respecto, se debilitará la capacidad de la institución para desestimar las solicitudes indebidas. Además, la incomodidad de un funcionario que se ve obligado a asumir una actitud aparentemente negativa será mucho menor si la oficina puede demostrar que ha examinado una situación determinada, ha decidido cómo resolverla y se mantiene firme en esa actitud, asegurando que todos los funcionarios tengan conocimiento de las directrices recomendadas. La situación del organismo se fortalece aún más si puede demostrar que la directriz en cuestión se cumple sin excepciones y que se trata de un tema sobre el cual las agencias de otros países han llegado a una conclusión parecida. Por último, se considera que la imagen se fortalece considerablemente si un portavoz de la oficina puede demostrar que existen políticas establecidas con respecto al tema que se cuestiona.

365. Como la evolución de los intereses y preocupaciones es impredecible, el organismo de estadística debe almacenar la información disponible sobre temas diversos. Es muchísimo mejor asegurar que los distintos tipos de información estén relacionados entre sí y, cuando abarque distintos atributos de lo que hipotéticamente sería una misma población, las definiciones y mediciones correspondientes deberán realizarse de la misma manera. Por ejemplo, es mucho mejor analizar la creación neta de empresas sabiendo que las estadísticas industriales se aplican a la misma población, que realizar ajustes tentativos considerando que se trata de ámbitos distintos. Mientras que en este último caso se gastan energías tratando de explicar lo que demuestran - o dejan de demostrar - los datos, en el primero se puede proceder al análisis en forma inmediata. Sin embargo, habrá que tener presente que el diseño y el mantenimiento de las herramientas especiales necesarias para este tipo de integración constituyen otro elemento más del proceso de producción de estadísticas, que tendrá sus propias implicancias para la organización. En la sección siguiente se examinará un tipo de herramientas útiles a los fines de la integración. Esto significa que sirven para integrar la información o las funciones del organismo estadístico en sí.

D. REGISTROS

366. El capítulo XIII del *Manual* de 1980 contiene una sección sobre los registros, y en ella se hace hincapié en los registros de las empresas, pero la información relativa a la ubicación más adecuada de estos registros en la estructura del organismo de estadística es muy sucinta.

367. No es difícil descubrir los motivos: en aquella época, la introducción de los registros de las empresas en el proceso de producción era una novedad y solo se hizo posible por dos conjuntos de circunstancias: a) algunos organismos de estadística obtuvieron la autorización para acceder a un repositorio computarizado de información administrativa (en este caso, información derivada de los registros tributarios); y b) como resultado, en gran medida, del desarrollo de las técnicas de bases de datos, los organismos de estadística descubrieron que las computadoras pueden utilizarse para otras tareas de procesamiento en gran escala, además de las estadísticas del comercio internacional o los censos de población.

368. Actualmente, está muy generalizada la idea de que un organismo de estadística debe tener un registro de empresas, un registro de direcciones de hogares, un catálogo de códigos de localidades y, si fuera posible, varios registros especializados (por ejemplo, un registro de establecimientos agrícolas o un registro de buques de navegación marítima). Sin embargo, es preciso decidir cómo deben administrarse y cuál debe ser su ubicación dentro del organismo.

369. Sobre esto hay varias opiniones. Una es que el registro de empresas debería estar a cargo de la dependencia de estadísticas económicas y el registro de las direcciones de los hogares correspondería a la dependencia de estadísticas sociales. Según esta perspectiva, los registros especializados deberían ser administrados por quienes más los usan (es decir, el registro de establecimientos agrícolas con las estadísticas agrícolas, y el de buques con las estadísticas de transporte marítimo y de comercio exterior). La segunda opinión adjudica los registros a una unidad central del organismo de estadísticas, para demostrar que su mantenimiento es un servicio del organismo en su conjunto. Cada método tiene sus ventajas y desventajas, que deberían conocerse por anticipado.

370. En un caso hipotético, supongamos que la división de estadísticas empresariales o económicas está compuesta por media docena de unidades, cada una de las cuales está a cargo de un sector (por ejemplo, manufacturas, minería, construcción, o servicios comerciales) o un tipo de gasto (por ejemplo, exportaciones, formación de capital, gasto de los consumidores). La decisión de ubicar el registro en el mismo centro de la organización, como activo institucional, o en la organización de estadísticas económicas, dependerá en gran medida de la cultura de reorganización y, en consecuencia, queda fuera del alcance de esta publicación. Sin embargo, si el registro va a servir de dispositivo de integración, es preciso tener presente lo siguiente:

- Los registros deben ubicarse en una unidad de servicios;
- Ninguna unidad usuaria tiene derecho a modificar por su cuenta el contenido del registro;
- El custodio del registro es responsable, en última instancia, de su integridad, de las tareas de clasificación y de la definición de la unidad estadística.

371. Cuando los registros se consideran un activo de toda la institución, lo mejor suele ser que los custodios correspondientes dependan de una junta interna, y no exclusivamente de sus superiores jerárquicos. La junta deberá estar integrada por las organizaciones que suministran información (por ejemplo, los responsables de la adquisición y la distribución de la información tributaria y de la seguridad social) y las organizaciones usuarias (aquellos cuyas encuestas se basan en los archivos de los registros del organismo).

E. EL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES

> "[El sistema de] cuentas y [...] balances nacionales [representa] un [conjunto integrado] de conceptos y clasificaciones normalizados aplicables a los macrodatos más importantes de las estadísticas económicas y caracterizado porque todos los conceptos están interrelacionados dentro de un sistema de relaciones de definición. [...] representan un marco útil para elaborar estadísticas, al facilitar la identificación de lagunas y la fijación de prioridades en una perspectiva cuantitativa. [...] Es muy ventajoso que estos marcos integradores se elaboren en la oficina central de estadística de un servicio nacional de estadística centralizado o en el organismo de coordinación de un servicio estadístico descentralizado. [...] ...a las dependencias encargadas de elaborar las cuentas y balances nacionales y marcos integradores parecidos se les deben encargar funciones de especial importancia por lo que respecta a la mejora y la integración de los datos."[75]

372. El papel central que desempeñan las cuentas nacionales se ha vuelto aún más fundamental en los organismos de estadísticas actuales y su aplicación para identificar las debilidades y lagunas en las estadísticas básicas se ha aclarado considerablemente con la publicación de la edición 1993 del sistema de cuentas nacionales.[76] No existe otra herramienta tan poderosa y con tan amplia aceptación para integrar las estadísticas sociales y demográficas.

373. La gestión de las cuentas nacionales exige conocimientos especializados y una

[75] *Manual* de 1980, págs. 79 y 80.

[76] Comisión de las Comunidades Europeas, Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Naciones Unidas y Banco Mundial (1993), *Sistema de cuentas nacionales* (Nº. de venta de las Naciones Unidas: E.94.XVII.4).

vinculación muy estrecha con los principales usuarios. Además, el papel de las cuentas económicas va mucho más allá de la producción periódica de datos sobre la situación de la economía. Un aspecto necesario de la tarea de estimar los agregados económicos en sentido amplio es examinar y organizar las estadísticas económicas de base correspondientes. Cuando un organismo especializado tiene competencia exclusiva sobre las cuentas económicas - el departamento de investigaciones del Banco Central, por ejemplo -, desempeñará un papel clave en la orientación del sistema de estadística.

374. En algunos modelos de organización, la unidad responsable de la compilación de las cuentas nacionales funciona en forma independiente de las contrapartes encargadas de las estadísticas económicas básicas. En esta situación, los funcionarios rinden cuentas a supervisores distintos y es mucho más difícil detectar las lagunas, señalar las debilidades y ejercer un papel de liderazgo en general.

F. EXAMEN Y CONTROL CENTRAL DE LOS CUESTIONARIOS

> "[Estas dos funciones son] indispensables para la integración. Por lo general, las divisiones de temas de estudio de un organismo estadístico deben encargarse del contenido de los cuestionarios y trabajar en cooperación con las dependencias funcionales, especialmente con las encargadas de la metodología, el diseño de encuestas y la elaboración de datos... [...] Antes de empezar a utilizar un cuestionario, una autoridad central debe asegurarse de que se satisfacen determinados requisitos relativos a la integración, la elaboración eficiente de datos, la edición y las obligaciones para con los proveedores de datos. En primer lugar, y es lo más importante, debe determinarse que los conceptos y las clasificaciones que se apliquen se ajusten a las normas establecidas, de modo que se facilite la integración."[77]

375. Estas palabras son tan válidas hoy como lo fueron cuando se escribieron. Además, para facilitar la integración, el organismo de estadística debe asegurar que los cuestionarios estén redactados de forma que resulten fáciles de comprender para los encuestados, y que por consiguiente se reduzcan al mínimo los errores en las respuestas. En organismos de mayor tamaño puede establecerse una dependencia de servicio, de ámbito institucional, dedicado a la investigación cognoscitiva y al diseño de cuestionarios eficientes. Además, una unidad dedicada a estos asuntos es ideal para desarrollar estudios para hacer más equitativa la carga que representan las respuestas.

G. NOMENCLATURAS Y CLASIFICACIONES

> "Si los conceptos y las clasificaciones aplicables a diversas esferas de temas de estudio estadístico no están normalizados dentro de un sistema lógico coherente, no se pueden estructurar los datos estadísticos para atender a las necesidades del usuario de datos agregados y de información compatible procedente de diversas esferas. Hacen falta definiciones normalizadas respecto de varias partidas, por ejemplo, población urbana, analfabetismo, salarios cobrados, industrias, propiedades agrícolas, etc. [...] La utilización general de definiciones normalizadas es indispensable para que los diferentes datos relativos al mismo tema sean compatibles. [...] Las normas que han de gozar de general aceptación deben formularse en consulta con especialistas en las esferas respectivas. Para esta tarea los instrumentos más idóneos son los comités técnicos. [...] [Sin embargo,] La responsabilidad por la ejecución debe corresponder a los jefes de las divisiones de temas de estudio [...]. [Una] dependencia central separada [...] debe supervisar la ejecución. [...] ...la aplicación uniforme [...], así como el mantenimiento de la coherencia entre estas, requieren una atención y una

[77] *Manual* de 1980, pág. 78.

negociación constantes con los proveedores y los usuarios de datos. Esto tiene especial importancia en los países que pasan por un proceso de cambio rápido y se hallan en desarrollo económico."[78]

376. Si se desea lograr una coordinación eficaz, los elementos organizativos enumerados en la versión anterior del *Manual* siguen siendo válidos actualmente. Están compuestos por una unidad central encargada de la promulgación de las normas y la supervisión de su aplicación para asegurar la coordinación en el sistema; un comité técnico para resolver las dificultades y las ambigüedades en la aplicación; y un mecanismo de negociación para garantizar que los usuarios y proveedores de datos comprendan perfectamente la normativa. A la luz de la experiencia actual, es preciso prestar más atención a los requisitos de comparabilidad internacional. Las uniones políticas o aduaneras, las zonas de libre comercio y el carácter global de las inversiones extranjeras hace necesario que las estadísticas (y en especial las estadísticas socioeconómicas) se plasmen en un mismo idioma. Si no se utilizan normas internacionales comparables, se considerará que hay una deficiencia organizativa en el servicio de estadística. Del mismo modo, entre los elementos organizativos necesarios para la coordinación eficaz de las clasificaciones, las nomenclaturas y los conceptos debe incluirse una división encargada de asegurar que todo lo que se apruebe en el plano nacional sea comparable con lo que se utiliza en otros países.

H. GESTIÓN FINANCIERA

377. Obviamente, para el correcto funcionamiento de un organismo de estadística, es preciso contar con una unidad encargada de la gestión financiera. No debería organizarse simplemente como departamento contable, sino como unidad analítica (la cúpula directiva necesita asesoramiento financiero varias veces por año). Asimismo deberá desempeñar funciones jurídicas (debe haber un especialista en la legislación pertinente, capaz de determinar si los gastos son admisibles).[79]

378. Una de las funciones naturales de una unidad administrativa encargada de la gestión financiera es llevar un libro diario donde asienta los ingresos y egresos en efectivo y en concepto de créditos. El registro y las anotaciones de las transacciones deberán realizarse con arreglo a la legislación nacional, empleando métodos aceptados por los servicios de auditoría de gobierno.

379. Es evidente que una de las funciones del jefe de bs servicios financieros es formular recomendaciones con respecto a los gastos regulados por ley. Además, deberá ser el asesor más importante en materia de propuestas de gastos que, por más razonables que parezcan, que no cumplan todas las disposiciones jurídicas.

380. Es muy común que, por falta de previsión financiera, los organismos de estadística se vean obligados a restringir los gastos abruptamente, sin tener en cuenta las repercusiones que podría tener esta medida. En la mayoría de los casos, esto ocurre durante el período inmediato anterior a la finalización del ejercicio fiscal, cuando el jefe de la unidad financiera se da cuenta de que no podrá cumplir ciertas obligaciones si no se realizan ciertos recortes inmediatamente.

---

[78] *Manual* de 1980, pág. 79.

[79] En varios países no hay otra alternativa. La legislación que rige el funcionamiento de la administración pública dispone que debe existir una dependencia de este tipo, a la que asigna funciones financieras y jurídicas específicas.

381. También suele ocurrir que, al finalizar el ejercicio económico, los directores financieros descubren que el organismo aún no ha gastado una parte importante de los recursos disponibles. En estos casos, se puede actuar impulsivamente y buscar la manera de gastar el excedente para no despertar sospechas. Sin embargo, los gastos arbitrarios puedan ser más perniciosos que la reducción acelerada del gasto, pues suponen la adopción de medidas administrativas poco acertadas y un desperdicio de los recursos del erario público.

382. En consecuencia, deberá advertirse al jefe de estadística, con la debida antelación, de que se prevé cierto desfase entre el gasto y los recursos, a menos que se adopten medidas con mucha anticipación, fundadas en una preparación cuidadosa. Para ello, la unidad de administración financiera debe contar con la información y la capacidad analítica necesarias para advertir de estas situaciones con el tiempo suficiente.

383. Por más pequeño que sea la institución, la tarea de organizar la información necesaria para realizar estimaciones confiables requiere la ayuda de quienes desempeñan funciones de dirección. Por lo tanto, en todo el organismo debe fomentarse el hábito de participar en la elaboración de los pronósticos financieros y realizar cálculos aproximados, pero útiles, de los gastos. En varias oficinas se ha observado que la calidad de la gestión financiera mejora considerablemente si se descentralizan las responsabilidades y la rendición de cuentas.

Conclusiones

Los organismos de estadística dependen de varios activos de capital, algunos de los cuales son intangibles: las clasificaciones, las listas de nombres y direcciones; las metodologías; las políticas para determinar los procedimientos adecuados. Algunos de estos activos, como las computadoras, tienen por objeto mejorar la eficiencia de las operaciones del organismo, mientras que otros se crean para promover la integración de sus productos, como las cuentas nacionales y otras bases de datos. Sin embargo, el activo más importante de estas organizaciones es el personal y la base de conocimientos que representa.

Es importante mantener todos los activos del organismo en las mejores condiciones posibles. Por lo tanto, una gestión de recursos humanos adecuada probablemente sea el factor clave del desempeño de cualquier organismo de estadística. Sin embargo, también es preciso un mantenimiento conceptual, técnico y operativo permanente de los otros activos, tangibles e intangibles y efectuar un reemplazo en el momento adecuado. Para lograrlo, se requiere una buena administración y una organización eficaz, así como las precauciones necesarias, en los planos financiero e intelectual, para renovar los activos cuando las condiciones lo exijan.